

事业单位改革中公共财政的定位研究

□ 阳 敏 张宇蕊

在事业单位改革的宏观背景下，我国需要建立公益目标明确、治理结构完善、微观运行高效、监管制度健全的现代公共部门管理体制和运行机制，并进一步构建绩效优先、服务优质、公平均衡的公共资源配置和公共服务供给体系。从这个意义来说，在未来一段时期内，不仅要建立和完善适应事业单位改革的财政扶持政策，更重要的是构建公共财政与事业单位改革的互动型框架，通过公共财政积极作为，科学梳理事业单位改革逻辑路径，支持事业单位合理分类归位，并从内部和外部加快推进事业单位绩效治理，为事业单位改革提供正能量。

一、从公共服务供给角度为改革提供理论支撑

目前，事业单位改革并未形成完整、系统的理论体系，尤其事业单位的属性和现代公共部门存在较大差距，这将导致改革在具体路径上产生偏差和错位，需要进一步拓展理论深度。其一，在逻辑起点方面，公共事业单位的存在、演化和发展，可以上溯到公共服务供给制度安排，即首先要讨论公共服务供给体制对不同组织的选择，并建立产品属性、需求特征和制度要素组成的三维度模型进行分析。产品属性主要从公共产品自身供给的竞争性和生产效率出发，需求特征主要指消费的可分割性、需求的异质性程度、受益的整体性，分别属于理论维度中供给坐标和需求坐标，制度环境主要包括经济社会发展水

平、制度状况和市场发育程度，属于现实维度。我国事业单位改革应将三维度模型作为最基本的逻辑起点，明确事业单位的属性包括公益性、自主性、独立性、可控性、稳定性，并据此分类归位。其二，从逻辑路径方面，公共服务通过三个环节构成的服务供给链实现，即政府提供服务、公共部门生产服务和公众（特殊对象）消费服务。我国事业单位改革应因循这三条路径，即服务提供者对服务生产者进行契约监管，消费者参与影响服务提供者的决策，消费者问责制对服务生产者的行为进行激励约束。其三，从财政供给方面，应根据事业单位提供公共服务的公益性程度、对公共资源依赖程度以及受政府管制的程度，确定财政供给的范围和方式。

二、从分类归位角度为改革提供重要保障

我国事业单位具有鲜明的“中国特色”，是在计划经济体制下与高度集权行政体制下形成的特殊的组织制度安排。由于体制渊源存在，政府、市场、社会三者边界模糊、责权失衡，政事、事企、事社关系交织重叠、错综复杂，改革存在路径依赖和利益障碍。基于我国事业单位服务供给领域的复杂性以及改革演化的现实难度，建立公共事业单位的目标类型和特征分析框架对改革成败至关重要。目前首先应以分类归位为起点，即以公共服务需求为准则，重新明确事业单位的角色定位和事权边界，使其回归组织本位——公共服务供给，并将性质有所偏离的主体剥离出去。在此基础上，应因循不同公共服务

供给机制之间界定和调整的合理逻辑，结合我国实际，明确改革的具体路径和发展方向。从这层意义来讲，财政应充当改革初期的“守夜人”和“护航者”，在明确事业单位的功能定位、强化其公益属性的基础上，对不同类型的单位制定侧重点不同的财政扶持政策：对行政管理类重在“清理职能、衔接预算、规范收支”，对一类公益服务重在“测算成本、制定标准、动态保障”，对二类公益服务重在“绩效挂钩、购买服务、契约监管”，对生产经营类重在“转型补贴、社保并轨、引导投入”，同时财政应预留一定财力支付事业单位改革过渡的制度性成本，加快完善事业单位人员独立于单位之外的医疗、养老、失业社会保障政策，推进适用于现代事业单位的预算管理、政府采购、国有资产监管等一系列改革。

三、从组织治理角度为改革提供关键引导

任何一个社会组织制度安排最核心的部分是其治理框架，作为公共服务供给组织的事业单位也不例外。组织治理分为内部治理和外部治理。内部治理是以所有权为主线的内在制度安排，致力于实现权责利对称，包括基于所有权配置的资源配置、风险分担以及报酬机制。外部治理是以协同和竞争为主线的外在制度安排，是指在既定范围内，各利益相关者出于共同目标，通过各种正式和非正式的制度安排，对公共事务进行管理、整合和协调的持续互动过程。从现实来说，我国事业单位内部治理应从公共服务的主体内部入手，探讨组织

建构、责权配置和运行机制,即建立由董事会/理事会、以机构负责人为核心的执行层、监事会组成的治理结构,构建相关利益主体参与的协同治理机制,在此基础上形成监管、问责、激励三大模块。具体从以下几个方面着手:一是重新明晰并适度分离出资人所有权、法人财产权、法人代理权、出资人监督权,在此基础上建立现代治理结构。二是建立相关利益主体参与的协同治理机制,政府通过委派董事会成员并参与责任失误追究、审计等监管组织行为,公众、媒体、特定服务对象等通过年度报告制、绩效评估制、信息公开制、重大事项听证会制实现对组织的监督,职工通过参与董事会、监事会、职工大会实现对组织的监督问责。三是设计和实施激励约束机制,建立合理反映人力资本贡献、绩效和收益的测评体系,在薪酬结构中除工资等职业保障基数外考虑引入短期和长期激励项目,同时建立相互制衡机制。我国事业单位外部治理一个重要组织部分是改善事业单位的财政供给方式,一是多元融资,根据提供公共服务成本,建立财政拨款、政府购买、事业经营补偿、服务接受者付费、社会捐赠等多元融资机制。二是宏观调控,以更宏观的视角,制定公共服务供给的总体规划和政策导向,在更高的层面考量事业单位的规模、需求、容纳能力等,明确公共服务目标、绩效指标、质量标准、事权责任并据此签订委托合约,实行督导评估。三是分类扶持,对事业单位所提供公共服务的业务量、成本、质量、效果等进行事前评估或事后评价,并以此作为财政拨款的依据。在此基础上,分类实行财政供给机制改革,如对义务教育学校等一类公益服务单位建立“标准+绩效”的财政补助机制,对高等院校等二类公益服务单位建立“激励+购买”的财政奖补机制,对重大项目、设施建设实行“竞争+合同”的财政拨

款机制等。

四、从绩效管理角度为改革提供有效激励

事业单位绩效管理通过完善事业单位绩效优化体系,构建包括绩效计划、执行、评价、监督、报告、反馈、改进的整体框架,实现以绩效为导向合理配置组织内部和外部资源,完善公共服务供给从目标设定、过程监控与反馈、结果评估再到资源分配的良性循环,构建有利于优化公共事业科学决策、统筹协调和合理配置资源的管理体系。从现实的角度来看,要将我国事业单位改革和财政预

算绩效管理改革相结合,针对事业单位职能范围、机构设置和工作性质,逐步建立和完善绩效目标管理制,将公共目标转化为清晰、具体、可量化、可执行、可评价、可持续的单位绩效目标,按照预算编制、执行、监督和评价“四位一体”的要求,建立绩效目标制定和预算编制、绩效评价结果和下年度预算编制“双关联”机制,加强预算执行对绩效目标实现程度的实时监控,建立绩效数据库、绩效评价结果公开制、绩效评价反馈系统等。

(作者单位:湖南大学
湖南财政经济学院)

责任编辑 张蕊

